



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: CRITERIOS SOBRE CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RESUMEN. Se hace un análisis sobre el Proyecto del Código Procesal Contencioso-Administrativo y los cambios respecto a la actual Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa emanado de varias fuentes oficiales.

SUMARIO:

1. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA.....	2
2. MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	3
3. PROYECTO DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	4
a. Reformas estructurales	4
b. Reformas en los procedimientos.....	6
c. Resumen.....	8



DESARROLLO:

1. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA

"La Procuraduría General de la República teme que algunas de las normas que propone el proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo debilite más a la Administración Pública.

El embargo de bienes al Estado, la excesiva participación de los jueces en decisiones administrativas y la anticipada posibilidad de acudir a la vía judicial son algunos de los aspectos que desvelan a esa institución, que es el abogado del Estado.

El Código Procesal Contencioso fue aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el pasado 1.º de noviembre.

El plan contó con el apoyo de todos los legisladores pues se promociona como el instrumento para agilizar los procesos judiciales contra el Estado, al introducir la oralidad y reducir la duración de las diferentes etapas del proceso.

"No nos estamos oponiendo. También queremos que cambien las cosas en la vía judicial y en lo administrativo. Lo que tenemos son puntos que nos parecen mejorables dentro del mismo proyecto", manifestó ayer la procuradora general, Ana Lorena Brenes.

Según la jerarca, coinciden en la necesidad de buscar mecanismos para que el Estado cumpla en un plazo razonable la sentencia en favor de un particular.

No obstante, no considera al embargo de bienes como el medio más conveniente.

Aunque el Código impide embargar bienes esenciales, no existe una definición de "lo esencial" y es aquí donde surge la preocupación.

"Si un particular embarga un determinado bien, puede ser que ese bien sea para satisfacer un bien público", agregó Brenes.

Esa medida además podría poner en riesgo el principio de legalidad presupuestaria de las instituciones públicas, pues es conocido que la Administración no tienen libertad para manejar o disponer de presupuestos.

La eliminación del requisito de agotamiento de la vía administrativa para acudir a estrados judiciales es otro tema en torno al cual la Procuraduría considera que debería haber más reflexión de los legisladores.

Reflexiones del abogado del Estado

Oralidad. Con el cambio en los procesos, la Procuraduría advierte que requerirá de más recursos para dedicar más personal a seguir los procesos bajo esta modalidad.

Medidas cautelares. Cuestiona el hecho que el Código le permite al Juez tomar medidas cautelares de oficio, es decir, sin que el demandante lo solicite. La amplitud de la disposición incluso le



permite al juez realizar la actuación administrativa. En criterio de la Procuraduría implica una sustitución de la Administración. Omisión administrativa. La Procuraduría recomienda la existencia de un mecanismo para poner en "mora" a la Administración como requisito previo para acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo.

Sustitución de la discrecionalidad administrativa. Considera que podría perjudicar los intereses públicos que el juez, a la hora de dictar sentencia, pueda sustituir a la Administración Pública en el supuesto de las potestades discrecionales."¹

2. MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

"La jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra establecida en el artículo

49 de la Constitución Política y tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La Ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los derechos legítimos de los administrados.

El trámite en esta materia se regula actualmente por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que rige desde 1966.

En la actualidad las oficinas competentes en primera instancia son dos, ambas ubicadas en el Segundo Circuito Judicial de San José: Juzgado Contencioso

Administrativo y Civil de Hacienda y el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios.

La segunda instancia está a cargo del Tribunal Contencioso Administrativo ubicado también en el mismo Circuito, el cual, además, es competente en varios tipos de procesos especiales (juicios tributarios, licitaciones, separación de director de institución autónoma, etc.).

Los recursos de casación en esta materia son de conocimiento de la Sala Primera de la Corte, la cual también conoce de los recursos presentados en materia Civil y Agraria.

El presente estudio centrará su atención propiamente en la materia Contenciosa, dejando de lado la labor que se desarrolla en el Juzgado Civil de Hacienda de

Asuntos Sumarios, pues si bien el volumen de trabajo existente en este despacho es muy voluminoso desde el punto de vista



cuantitativo, casi el 99% de los expedientes que ingresan para trámite se relacionan con procesos de tipo cobratorio (ejecutivos simples, prendarios e hipotecarios). No obstante, cuando se analicen los cambios que se proponen en el proyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo se comentarán los efectos que afectarán a esta dependencia."²

3. PROYECTO DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

"Este proyecto tiene como fin acelerar la justicia Contenciosa-Administrativa. En enero de 1998 la Corte Suprema de Justicia encomendó la elaboración de un proyecto de reforma integral de esa jurisdicción que dio como resultado el Proyecto de Código Procesal Contencioso-Administrativo. La elaboración fue el fruto del trabajo conjunto de una comisión redactora, una comisión revisora, la Corte Plena, el Colegio de Abogados y el criterio de expertos en la materia, tanto nacionales como internacionales.

a. Reformas estructurales

La atención de la materia Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda se tramita actualmente en cuatro dependencias:

- a) Juzgado Civil de Hacienda y de Asuntos Sumarios (primera instancia).
- b) Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (primera instancia).
- c) Tribunal Contencioso Administrativo (segunda instancia).
- d) Sala Primera de la Corte (recursos de casación).

En el proyecto la estructura que se propone es la siguiente:

- a) Juzgados de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- b) Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- c) Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.
- d) Sala Primera de la Corte Suprema.

Esta estructura implica que con la entrada en vigencia del nuevo Código:

- 1) El actual Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios ya no recibirá demandas nuevas y permanecerá funcionando por espacio de tres años conociendo y resolviendo los procesos cobratorios del o contra el Estado que estén presentados, cualquiera que sea la etapa procesal en que se encuentren. Cumplidos los tres años, los



procesos que aún no hayan fenecido se trasladarán a la jurisdicción Civil.

2) Al entrar en vigencia el Código, el actual Juzgado Contencioso Administrativo dejará de conocer los procesos ordinarios, los cuales representan entre el 55 y el 65% de su entrada actual, pero seguirá tramitando los que estén bajo su conocimiento hasta que fenezcan.

Será competente en los procesos civiles de hacienda que no sean ordinarios, las ejecuciones de sentencia dictadas por la Sala Constitucional, sean recursos de amparo o habeas corpus, los interdictos, las diligencias de avalúo por expropiación y todo lo que expresamente determine la ley.

En principio solo trabajará un solo juzgado pero la Corte queda facultada para abrir oficinas similares en otras regiones del país que lo ameriten, en vista del volumen de trabajo que generen.

3) El actual Tribunal Contencioso Administrativo tiene, entre otras competencias, la segunda instancia en resoluciones dictadas por el Juzgado Contencioso. Con las nuevas funciones conocerá en única instancia de los procesos contenciosos administrativos y de los ordinarios civiles de hacienda, así como de las ejecuciones de sus propias sentencias. También será competente de los impedimentos, excusas y recusaciones de sus jueces propietarios y suplentes así como de otros asuntos que determine la ley.

Para cumplir con este cometido es necesario que el tribunal cuente con una batería de jueces, con funciones diferentes, la cual quedaría integrada con jueces decisorios, tramitadores, conciliadores y de ejecución, siendo estos últimos los encargados de hacer valer lo resuelto.

Se dispone además, que el tribunal mantendrá las secciones que sean necesarias con las funciones que actualmente tienen hasta que finalicen los procesos ingresados previos a la entrada en vigencia del Código.

Está previsto que la Corte pueda poner en funcionamiento tribunales contenciosos-administrativos y civiles de hacienda en cada provincia o zona territorial determinada. Sin embargo, se estima que esta medida se implementará a largo plazo pues no es prioritaria.

4) Una nueva oficina que se contempla en el Código es el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo. Según el artículo 136 corresponderá a ese Tribunal conocer y resolver los recursos de casación cuando la conducta objeto del proceso emanen de los siguientes entes u órganos: a) los colegios profesionales, los entes de carácter corporativo;

b) los entes públicos no estatales; c) las juntas de educación y cualquier otra junta a la que la ley le atribuya personalidad



jurídica sustancial y d) las empresas públicas que asuman formas de organización distintas a las de Derecho Público. También conocerá de los recursos de casación cuando se discutan sanciones disciplinarias, multas y condenas en sede administrativa, así como también del recurso de casación interpuesto contra toda ejecución de sentencia de esta jurisdicción. Además, dicho Tribunal conocerá y resolverá todos los conflictos de competencia (artículo 5 inciso 4 del proyecto).

5) Sala Primera. Esta oficina será competente en los recursos de casación cuando la conducta objeto del proceso emane: a) del presidente de la República, b) del Consejo de Gobierno, c) del Poder Ejecutivo en sentido estricto, d) de los Ministerios y órganos desconcentrados, e) de la

Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes (cuando ejerzan función administrativa), f) de las instituciones descentralizadas, inclusive las de carácter municipal y sus órganos desconcentrados. También conocerá cuando la conducta objeto de impugnación emanare de alguno de los órganos o entes señalados en el artículo 136, cuando se trate de actos complejos o de autorizaciones o aprobaciones dictadas en el ejercicio de la tutela administrativa. Con independencia del ente u órgano autor de la conducta, conocerá los recursos de casación en los procesos en que se discutan las siguientes materias: validez y eficacia de los reglamentos y la materia tributaria.

También conocerá del recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico establecido en el artículo 153 del proyecto y los recursos de casación interpuestos contra toda ejecución de sentencia cuyo conocimiento corresponda.

b. Reformas en los procedimientos.

Ante la imposibilidad de comentar todas las reformas de tipo procesal, se hará referencia de aquellas que se consideran más relevantes.

1) El proceso será mixto ya que comparte la oralidad con la inmediatez y concentración de la prueba, combinándose la justicia escrita con la oral, mientras que hasta el momento solo ha sido escrita.

2) Hasta ahora el proceso ordinario tiene dos instancias pero cuando entre en vigencia el Código, ésta será única con un recurso extraordinario de casación.

3) Se amplía a un año el plazo para presentar el juicio contencioso administrativo (artículo 39 del proyecto), mientras que la Ley



Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa solo da 2 meses.

4) Se promueve la conciliación, reformándose la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, autorizando al Procurador para conciliar en juicio y se incorpora la figura del juez conciliador.

Actualmente al Estado le está vedado conciliar.

5) Se amplía la legitimación activa y pasiva con reconocimiento para la defensa de los intereses colectivos, los grupales, los corporativos y gremiales y se deja abierta la posibilidad de la acción popular bajo reserva legal expresa que así lo autorice. En la actualidad solo existe la legitimación individual.

6) Se establece un proceso unificado para todos los casos, a diferencia de lo que acontece con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa que regula diversos procedimientos ocasionando confusión en algunos procesos.

7) El proyecto establece dos procesos especiales: a) el proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros, b) el recurso no jerárquico en materia municipal, cuya competencia le es atribuida al Tribunal Contencioso Administrativo.

8) Se establece un mecanismo rápido para acelerar la resolución de los procesos, lo cual no contempla la Ley actual.

9) Aminora el formalismo para presentar recursos de casación, a diferencia del sistema vigente que resulta muy formalista.

10) Se asegura la actualización monetaria en caso de una condena a pagar determinada suma. Hoy no existe esa garantía.

11) Se traslada el conocimiento de los procesos cobratorios nuevos donde figura como parte el Estado a la jurisdicción Civil.

12) Las pretensiones en materia de relaciones de servicio serán conocidas en la jurisdicción Laboral, es decir, ya no serán de conocimiento de la materia Contenciosa, Administrativa y Civil de Hacienda.

13) Se eliminan los escritos de interposición de demandas y las publicaciones de edictos con lo cual, además de agilizar el proceso, se reduce el coste económico.

14) El código entrará a regir el 1º de enero del 2008.

Por último, en el artículo 58 del proyecto se estipula que el agotamiento de la vía administrativa es opcional. Este artículo resulta inoperante por cuanto la Sala

Constitucional mediante resolución N° 3669-06 del 15 de marzo del 2006 anuló la obligación de agotar la vía administrativa para plantear un proceso contencioso administrativo contra el Estado ante el Poder Judicial excepto en dos casos relacionados con el agotamiento perceptivo impuesto por el texto constitucional:



- a) El numeral 173 respecto a los acuerdos municipales, párrafo 2, establece que si no es revocado o reformado el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.
- b) El numeral 174 en cuanto le reserva a la Contraloría General de la República la jerarquía impropia de los actos administrativos dictados en materia de contratación administrativa."³

c. Resumen

En primera instancia la fusión de los tres juzgados contenciosos que existían en el Primer Circuito Judicial de San José hasta marzo de 1998 para dar paso al Juzgado Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José, no surtió un efecto positivo en lo que se refiere al número de expedientes activos pues más bien se han duplicado desde ese entonces, a pesar de que la entrada se ha mantenido estable y que la cantidad de jueces ordinarios que atienden esa materia creció de ocho a doce, además de los jueces supernumerarios y extraordinarios que han colaborado con esta oficina. Debe ser por tanto un motivo de análisis para las autoridades del Poder Judicial, el buscar las causas que originan esta situación.

Durante los últimos tres años (2003-2005) el movimiento de trabajo en el Tribunal Contencioso Administrativo ha sido muy regular y casi no presenta cambios en ninguna de las variables que sirven para evaluar la labor que realiza ese Tribunal.

En ello ha influido la casi desaparición de los casos entrados por Inscripción o Diligencias de Marcas a raíz de la creación del Tribunal Registral Administrativo.

Con anterioridad al 2001 los casos entrados por Diligencias de Marca llegaron a representar más del 50% de la entrada de esa dependencia.

El cambio más importante en esta instancia fue eliminar la competencia que tenía asignada por Ley la Sección Tercera del Tribunal en el conocimiento de los asuntos de jerarquía impropia, a partir de mayo del 2004, con lo cual las tres Secciones que integran este Tribunal quedaron con la misma competencia sobre los diferentes procesos que ingresan. También debe señalarse que esta oficina se ha visto beneficiada con la creación de una Sección Cuarta en los años 2004 y 2005. y cuya colaboración se ha prolongado hasta el momento hasta el primer semestre del 2006.



En casación el aumento de casos que ha tenido lugar fue asumido por la Sala con un incremento en el número de resoluciones dictadas, ocasionando que la cantidad de expedientes activos que reportaba al término de cada año casi no experimentara variación.

La duración promedio de un juicio ordinario que ingresa al Juzgado Contencioso Administrativo y llega hasta casación, viene a ser aproximadamente de cinco años

y medio, según el resultado obtenido para el año 2005 (49 meses en primera instancia, 7 meses en segunda instancia y 11 meses en casación).

Consecuentemente, entre todas las materias que se tramitan en el Poder Judicial, es la Contenciosa Administrativa donde la justicia se ejerce con mayor lentitud.

Este inconveniente pretende ser subsanado cuando entre en vigencia el Código Procesal Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es acelerar la tramitación de los procesos mediante la oralidad y cambios en los procedimientos, algunos de los cuales inciden actualmente en forma negativa para lograr una justicia pronta y cumplida. Este Proyecto de Ley acaba de ser aprobado en segundo debate por la Asamblea Legislativa, en abril del 2006."⁴

FUENTES CITADAS:

¹ VISCAÍNO, Irene. Procuraduría teme por ley que regulará los juicios contra Estado. [en línea] Noviembre, 2005. Consultado el 14 de diciembre de 2006 de:

http://www.nacion.com/ln_ee/2005/noviembre/25/pais12.htm

² SOLANA Río, Emilio. Duodécimo Informe Sobre El Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible: Administración de Justicia. [en línea] Consultado el 14 de diciembre de 2006 de:

http://www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Administracion_justicia.pdf

³ SOLANA Río, Emilio. Duodécimo Informe Sobre El Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible: Administración de Justicia. [en línea] Consultado el 14 de diciembre de 2006 de:



http://www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Administracion_justicia.pdf

⁴ SOLANA Río, Emilio. Duodécimo Informe Sobre El Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible: Administración de Justicia. [en línea] Consultado el 14 de diciembre de 2006 de:
http://www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Administracion_justicia.pdf